
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Position zu den vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Zeitraum Mai bis Juli 2015 veröffentlichten Arbeitspapieren zur Anpassung der TA Luft

A. Generelle Einschätzung

Als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift hat die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen in Deutschland erhebliche Bedeutung: Inhaltlich gestaltet sie immissionsschutzrechtliche Anforderungen aus, steuert aber auch die Ermessensausübung der für Genehmigungen und Anordnungen zuständigen Behörden.

Die umfassende Novelle der TA Luft, wie sie das BMUB gegenwärtig vorschlägt, hält die IHK-Organisation nicht für erforderlich.

Auf europäischer Ebene bestehen umfassende immissionsschutzrechtliche Regelungen, deren Ziel es ist, ein einheitliches und hohes Umweltschutzniveau sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen in Europa zu gewährleisten. Diese beiden Ziele werden konterkariert, wenn national über dieses europäische Schutzniveau hinausgegangen wird. Die Anpassungen der TA Luft sollten sich deshalb streng an bestehenden europäischen Vorgaben orientieren.

Der Entwurf beinhaltet zahlreiche neue Anforderungen und Verschärfungen gegenüber der bestehenden TA Luft. Diese gefährden sowohl den weiteren Betrieb als auch die Genehmigungsfähigkeit von neuen und bestehenden Industrieanlagen in Deutschland und verursachen erhebliche Kosten für Unternehmen und Behörden durch neue bürokratische Vorgaben.

Für eine umfassende Einschätzung ist es erforderlich, dass ein Gesamtentwurf sowie die Begründungen für die einzelnen Änderungsvorschläge veröffentlicht werden und eine erste Folgenabschätzung gemacht wird. Dies ermöglicht den Branchen deutlich besser, Betroffenheiten im Detail zu analysieren sowie eine erste Abschätzung zum Erfüllungsaufwand zu machen. Wir regen deshalb an, eine Begründung für die jeweiligen Änderungen zeitnah zu veröffentlichen.

Positiv bewerten wir, dass das BMUB einen umfassenden Dialog mit den betroffenen Branchen zur Novellierung der TA Luft anstrebt. Eine ausführliche fachliche Diskussion zu den einzelnen Kapiteln bzw. Anlagen halten wir für ganz entscheidend, um eine praxistaugliche Anpassung sicherzustellen.

B. Anmerkungen im Einzelnen

1. 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben

Maßstab für eine Anpassung der TA Luft sollten zwingende europäische Vorgaben sein. Ziel der bestehenden Regelungen zum europäischen Immissionsschutzrecht ist es, eine EU-weite Angleichung von Umweltstandards zu erreichen. Dadurch sollen zugleich Wettbewerbsverzerrungen behoben werden, die in der Vergangenheit dadurch entstanden sind, dass die EU-Mitgliedstaaten die Verbindlichkeit der europäischen Vorgaben für die Emissionsbegrenzung sehr uneinheitlich gehandhabt haben. Diesem Ziel laufen jedoch Maßnahmen auf nationaler Ebene zuwider, die diese Vorgaben verschärfen und einen Stand der Technik festlegen, der über das europäische Maß hinausgeht.

Mit dem BREF-Prozess besteht auf europäischer Ebene ein umfassendes und komplexes Verfahren, um einen EU-weiten Stand der Technik zur Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen aus Industrieanlagen festzulegen. Damit nicht der gesamte BREF-Prozess in Frage gestellt wird, ist es wichtig, dass sich innerstaatliche Vorgaben strikt an den BVT-Schlussfolgerungen orientieren. Bei den Messzeiträumen und sonstigen Anforderungen dürfen keinerlei Regelungen eingeführt werden, die über eine 1:1-Umsetzung der jeweiligen BVT-Schlussfolgerungen hinausgehen. Im Falle einer aufgrund von BVT-Schlussfolgerungen erforderlichen Verschärfung in Deutschland sollten sich neu festzulegende Grenzwerte am höchsten Wert der festgelegten Emissionsbandbreiten orientieren.

Durch Verschärfungen des nationalen Immissionsschutzrechtes, z. B. die Absenkung von Grenzwerten, Einführung zusätzlicher Messparameter, Reduzierung der Messzyklen und die Pflicht zur Durchführung kontinuierlicher Messungen entsteht ein unverhältnismäßiger Kostenaufwand, der die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Standorte von Unternehmen unmittelbar negativ beeinflusst.

Das BMUB beabsichtigt, die Richtlinie über mittelgroße Feuerungsanlagen (MCP-Richtlinie) bei der Novelle der TA Luft zu berücksichtigen. Bisher ist schwer nachzuvollziehen, an welchen Stellen die Vorgaben der Richtlinie Berücksichtigung finden sollen. Beispielsweise ist unklar, welche Anforderungen sich in Nr. 5.4.1 aus der MCP-Richtlinie ergeben und welche möglicherweise aufgrund anderer Erwägungen (Ergebnisse aus Forschungsvorhaben o. ä.) eingeführt werden sollen. Wir regen

daher an, dass erläutert wird, wie die MCP-Richtlinie im deutschen Recht umgesetzt werden soll und welche Anpassungen dafür notwendig sind.

2. Einschränkungen der Irrelevanzklausel durch neue Definition der Immissionskenngrößen vermeiden (Nr. 2.2, 4.2.1, 4.2.2)

Die in Nr. 2.2 eingeführten Begriffe und Definitionen zur „Gesamtzusatzbelastung“ und „Zusatzbelastung“ haben zur Folge, dass bei einer Änderungsgenehmigung nicht mehr nur das Erweiterungsvorhaben für die Beurteilung maßgeblich ist, sondern die gesamte zu beurteilende Anlage.

Konsequenz dieser Neuausrichtung ist, dass Erweiterungsvorhaben seltener der Irrelevanzklausel in Nr. 4.2.2 unterliegen werden. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Änderungsgenehmigungen bei Überschreitung der Immissionswerte nach Nr. 4.2.1 werden so deutlich angehoben. Aus Sicht des DIHK sollte es bei den bisherigen Begrifflichkeiten bleiben. Die vorgeschlagene Neuausrichtung ist komplex, schwer verständlich und führt zu einer Begrenzung der Entwicklungsmöglichkeiten für Anlagen an bereits bestehenden Standorten. Darüber hinaus bedeutet die Aufnahme der Kenngröße „Gesamtzusatzbelastung“ zusätzliche Bürokratie für den Anlagenbetreiber, weil bei einer Änderung die Emissionen der Gesamtanlage statt nur des Erweiterungsvorhabens ermittelt werden müssen.

3. Bestehende Regeln zu Bagatellmassenströmen beibehalten (Nr. 4.6.1.1)

Der DIHK empfiehlt, die bisherigen Bagatellmassenströme in der TA Luft beizubehalten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Regelungen für Neugenehmigungen gestrichen und für Änderungsgenehmigungen eingeschränkt werden sollen.

Bagatellmassenströme bedeuten in der Praxis für Anlagenbetreiber und Genehmigungsbehörden eine erhebliche Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung. Eine langwierige und kostenintensive Bestimmung der Immissionskenngrößen muss bei Unterschreitung der Bagatellschwelle nicht durchgeführt werden. Da kein nachvollziehbarer Grund für die Streichung bzw. Einschränkung besteht, ist es aus Gründen der Bürokratievermeidung sehr wichtig, an den bestehenden Regelungen festzuhalten.

4. Keine Maßnahmen zur Einsparung von Energie und Einsatzstoffen erforderlich

Die geplante Aufnahme sog. „weicher“ Faktoren aus den BVT-Merkblättern zur Einsparung von Energie und Einsatzstoffen (Nr. 5.2.11) sollte unterbleiben.

Solche Vorgaben passen rechtssystematisch nicht in die TA Luft. Zudem besteht kein Bedürfnis, zusätzliche Anforderungen zur Energieeffizienz in der TA Luft zu verankern, da diese ohnehin schon Gegenstand des Anlagengenehmigungsrechts sind. Aufgrund der Komplexität wäre eine weitergehende Prüfung durch die Genehmigungsbehörden auch nicht praktikabel.

Darüber hinaus gibt es bereits eine Vielzahl anderer Maßnahmen und Initiativen, die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz in der Industrie setzen. Eine Aufnahme weiterer Energieeffizienzkriterien als Hürde für Anlagengenehmigungen ist aus den genannten Gründen weder erforderlich noch sinnvoll.

Soweit trotz dieser Bedenken ein Abschnitt zu Energie und Einsatzstoffen in die TA Luft aufgenommen wird, sollte dieser - dem Zweck der TA Luft entsprechend - bestehende Anforderungen ausgestalten: Es sollte widerspruchsfrei und praxisorientiert konkretisiert werden, wie Behörden und Anlagenbetreiber mit möglichen Zielkonflikten eines jeweils teilloptimierten Systems, nämlich mit immissionsschutzrechtlichen Anforderungen auf der einen und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz auf der anderen Seite, umgehen sollen.

5. Keine Prüfung der Betriebsorganisation des Anlagenbetreibers erforderlich (Nr. 3.6)

Die vorgeschlagene Regelung zur Prüfung der Betriebsorganisation des Anlagenbetreibers in Nr. 3.6 der TA Luft halten wir für nicht erforderlich.

Nr. 3.6 sieht vor, dass vor der Erteilung einer Genehmigung für genehmigungsbedürftige Anlagen bzw. bei wesentlichen Änderungen geprüft wird, ob die Betriebsorganisation des Anlagenbetreibers geeignet ist, seinen immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten zu genügen. Dazu soll der Anlagenbetreiber der Behörde unterschiedliche umweltrelevante Aspekte seiner Betriebsorganisation darlegen.

Regelungszweck der deshalb auch so genannten Technischen Anleitung ist die Konkretisierung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen insbesondere durch Festlegung der auf wissenschaftlich-technischem Sachverstand beruhenden Immissions- und Emissionsgrenzwerte. Eine Regelung der Betriebsorganisation in der TA Luft geht über diesen Regelungszweck hinaus und sollte deshalb nicht Gegenstand einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift sein. Zudem ist nicht klar, in welchem Umfang Anlagenbetreiber hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation darlegungspflichtig sein sollen.

Für Anlagenbetreiber führt diese Darlegungspflicht zu einem zusätzlichen Kosten- und Bürokratieaufwand, dessen Mehrwert als Voraussetzung für die Genehmigungserteilung nicht erkennbar ist.

6. Verschärfung von Messvorgaben ohne Mehrwert (Nr. 5.3 bzw. 5.4)

Die an vielen Stellen der TA Luft vorgesehen Verschärfungen der Messvorgaben (Einführung neuer kontinuierlicher Messungen, Verkürzung der Intervalle bei wiederkehrenden Messungen sowie die Prüfung durch Sachverständige bei Einzelmessungen) sind nach unserer Einschätzung nicht erforderlich.

Nr. 5.3.2.1 regelt die Intervalle für vorzunehmende Einzelmessungen. Vorgesehen ist, dass wiederkehrende Messungen grundsätzlich jeweils nach Ablauf von drei Jahren erfolgen sollen. Dies steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass in Nr. 5.4. keine kürzeren Fristen vorgesehen sind. Tatsächlich sollen in Nr. 5.4. für eine Vielzahl der dort genannten Anlagen strengere Vorgaben eingeführt werden. Statt im Drei-Jahres-Rhythmus müssen nun jährliche Messungen vorgenommen werden. Zudem werden für bestimmte Anlagen kontinuierliche Messverpflichtungen begründet bzw. bei Einzelmessungen festgelegt, dass diese durch einen Sachverständigen zu überprüfen sind.

Die im Entwurf enthaltenen Verschärfungen der Messverpflichtungen stellen einen erheblichen Mehraufwand für die betroffenen Anlagenbetreiber dar: Sie schaffen deutlich mehr Bürokratie und führen zu erheblichen zusätzlichen Kosten. Es ist kein zusätzlicher Nutzen dafür erkennbar, warum nunmehr für Anlagen jährliche Messungen bzw. kontinuierliche Messungen vorgenommen werden sollen. Gerade bei der kostenintensiven Pflicht zur Durchführung kontinuierlicher Messungen muss der Nutzen für Mensch und Umwelt im Verhältnis zum Aufwand für jeden Parameter konsequent hinterfragt und belegt werden.

Dem zusätzlichen Aufwand bei den Unternehmen, der zur Erhebung der geforderten Messdaten erforderlich ist, steht kein ersichtlicher Mehrwert auf Seiten der Behörde gegenüber.

7. Anforderungen zur Vorsorge kritisch prüfen (Nr. 5)

Sowohl bei den allgemeinen Vorsorgeanforderungen (Nr. 5.2) als auch bei den besonderen Regelungen für bestimmte Anlagenarten (Nr. 5.4) wurde eine Vielzahl von Änderungen vorgenommen. Bisher fehlen wissenschaftliche Begründungen für die neuen Vorgaben.

Insbesondere die teilweise deutlich abgesenkten Grenzwerte (Bsp. für Gesamtstaub ab einem Massenstrom von 0,40 kg/h oder für Formaldehyd) bereiten vielen Industrieanlagen erhebliche Probleme, weil sie diese nach aktuellem Stand der Technik entweder überhaupt nicht einhalten können oder aber kostenintensive Investitionen erforderlich machen. Gleiches gilt auch für die vorgenommene Erweiterung der Liste der karzinogenen Stoffe in Nr. 5.2.7.1.1. Wir sind skeptisch, ob



Berlin, 30. Oktober 2015

in jedem Fall fachlich fundierte Begründungen (insbesondere für die Aufnahme von Quarzfeinstaub in Klasse II bzw. Umstufung von Benzol) für die Änderungen in der Liste bestehen.

Darüber hinaus sollte aus Gründen der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Rahmen der TA Luft sichergestellt werden, dass es - ähnlich wie im Gefahrstoffrecht (Bsp. TRGS 510) - nicht in allen Fällen einen Automatismus zwischen CLP-Einstufung und Emissionsbegrenzung gibt.

Ansprechpartner:

Dr. Katja Frey, DIHK Berlin

Tel.: 030 20308-2208

E-Mail: frey.katja@dihk.de